



EVOLUCION DEL PLANEAMIENTO DE NUCLEOS URBANOS NUEVOS

Fernando de Terán

En este trabajo nos proponemos pasar revista a la forma en que se viene acometiendo en España el planeamiento de núcleos urbanos nuevos, incluyendo bajo esta denominación toda actuación urbanística de nueva creación acotada dentro de unos límites físicos definidos y que por un lado escapa a los amplios horizontes de un planeamiento urbano referido al marco geográfico regional y, por otro lado, se plantea con la suficiente entidad y complejidad como para ser algo más que una simple creación arquitectónica.

Poblados, barrios nuevos, polígonos y extensiones urbanas homogéneas, serán los objetos fundamentales de nuestro análisis, el cual recaerá decididamente sobre los aspectos de concepción urbana, dejando fuera de nuestra atención lo que entra en el terreno del diseño arquitectónico o del planeamiento regional.

En una primera aproximación haremos una referencia al proceso histórico de los hechos políticos y de la instrumentación jurídica que, desde la postguerra, han ido sirviendo de marco al desarrollo de las ideas y criterios en el campo que nos va a ocupar. En segundo lugar, nos ocuparemos de la evolución de estas ideas y criterios a través de los estudios y realizaciones más características y, finalmente, abordaremos en tercer lugar una presentación de la orientación que toma actualmente el tema, del nivel de conocimientos con que se opera y de los problemas que se plantean, tanto a la luz de la experiencia obtenida como a la de lo que parece que el futuro va a exigir.

I. Evolución del Marco Político, Institucional y Jurídico

Sin una expresa abolición de la escasa e insuficiente normativa urbanística existente anteriormente, según la cual el urbanismo era competencia casi exclusiva de los Ayuntamientos y el planeamiento se reducía a la redacción de Planes de Ensanche, Urbanización y Saneamiento, el final de la guerra civil trajo consigo la creación de una serie de órganos centrales destinados fundamentalmente a la reconstrucción de los daños y a iniciar una política estatal en relación con el problema de la vivienda. Estos organismos fueron el Instituto Nacional de la Vivienda, encargado de impulsar y controlar la construcción de viviendas protegidas por el Estado; la Dirección General de Regiones Devastadas, que se ocupó fundamentalmente de la reconstrucción de los núcleos urbanos y rurales afectados por la guerra; la Dirección General de Arquitectura, donde radicó desde el primer momento la principal dedicación al urbanismo con la obligada supervisión de todos los Planes y Proyectos de la nación; el Instituto Nacional de Colonización, encargado de la creación de nuevos pueblos en zonas de colonización y regadío, y finalmente la Junta de Reconstrucción de Madrid, que se ocupó de iniciar el estudio de un Plan de Urbanización para la capital.

De 1939 datan las primeras ordenanzas urbanístico-construccionales por las que deberían regirse los núcleos de viviendas a realizar al

amparo del Estado por particulares y municipios. En 1942 se crea la Obra Sindical del Hogar y en el mismo año se inicia la creación de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, encargadas del estudio de todos los problemas urbanísticos de cada provincia y de la redacción de los Planes de Ordenación de las capitales correspondientes. En 1945 se constituyó la Comisaría de Urbanismo de Madrid, que inicia la política de preparación de suelo por medio de la forma de los Polígonos, bien de actuación oficial directa, basada en la expropiación forzosa, bien buscando formas de cooperación entre la Administración y la iniciativa privada. Su principal cerebro fue Pedro Bidagor, que desde los primeros años de la posguerra se había situado a la cabeza del urbanismo oficial.

La labor de la Comisaría se concreta en los años siguientes en dos importantes experiencias que entran de lleno en el terreno que nos interesa considerar de este trabajo: la ordenación del sector de la Avenida del Generalísimo, canalizando la expansión de más alto nivel económico de Madrid y reservando el emplazamiento del nuevo Centro Comercial, y la creación de poblados nuevos en la periferia de la ciudad, al servicio de los programas de urgencia social en la lucha contra el chabolismo y la carencia de viviendas modestas.

En la primera de estas actuaciones, la Comisaría optó por la cooperación con los propietarios de los terrenos, imponiéndoles la obligación de asociarse según una descomposición en manzanas, previamente estudiada, para urbanizar y edificar por su cuenta, y sólo en caso de incumplimiento de plazos interverdría la Comisaría por medio de la expropiación. El Decreto que regulaba este procedimiento data de 1948. En 1954 se aplicó al sector la Ley de Beneficios Fiscales que contribuyó de forma decisiva a impulsar la edificación.

El mismo año 1954, habiéndose hecho cargo de la Comisaría Julián Laguna, la labor del organismo se dirige hacia la resolución del problema de la vivienda. Mediante la colaboración económica y técnica del Instituto Nacional de la Vivienda se acomete expeditivamente la expropiación de zonas periféricas de Madrid y la creación de numerosos poblados, sin coordinación apenas con la ordenación prevista en el Plan General (aprobado en 1946) y a veces incluso en franca contradicción con el mismo y se inicia la creación de los poblados de vivienda. Esta política se verá decisivamente reforzada con la Ley de Rotección de Viviendas de Renta Limitada (1954), que revisaba las disposiciones de viviendas protegidas de 1939.

En los años siguientes es la Dirección General de Arquitectura, con su Jefatura Nacional de Urbanismo creada en 1949 y desempeñada desde el principio por Bidagor, la que va a beneficiarse de esta legislación, por la colaboración económica del Instituto Nacional de la Vivienda, poniéndose en marcha una auténtica política de preparación de suelo por polígonos a escala nacional que fue definitivamente institucionalizada al aprobarse en 1955 la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y los convenios de colaboración entre la Dirección General de Arquitectura y el Instituto Nacional de la Vivienda. Los fondos para esta operación eran los 200.000.000 de pesetas que el Estado asignaba anualmente en virtud de la Ley del Suelo y los 400.000.000 que se comprometía a consignar también

anualmente el Instituto Nacional de la Vivienda para la política de suelo.

Mientras tanto, la Comisión provincial de Urbanismo de Barcelona, que había sido creada en 1945, consigue la institución de una Gerencia de Urbanismo en 1953, al servicio del Plan Comarcal aprobado en la misma fecha, la cual se orientó al mismo tiempo, a la preparación de suelo por polígonos, en una marcha paralela a la de la Comisaría de Madrid

Desde el punto de vista que ahora nos interesa considerar, la trascendencia general de la aprobación de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana es tan considerable como para el resto de los planteamientos urbanísticos nacionales, ya que quedan en ella reglamentados de forma técnica y jurídica el alcance y contenido de los planes de ordenación y proyecto de urbanización, según una jerarquizada serie documental de carácter preceptivo.

El Plan Parcial de Ordenación, definido en el artículo 10 de la Ley del Suelo, es un documento pensado para regular el desarrollo fragmentario del Plan General de cada ciudad por sectores homogéneos, mediante el estudio de una detallada zonificación del terreno abarcado, que debe quedar reflejada en la delimitación de perímetros de las zonas en que por su distinta utilización se divide el territorio, y en una localización de superficies para espacios libres y de emplazamientos reservados en cada zona a edificios y servicios públicos. Por otra parte se exige también el señalamiento de alineaciones, nivelaciones y características de las vías y plazas, más una información sobre el estado de los terrenos objeto de ordenación y unos esquemas de los servicios de agua, alcantarillado y electricidad.

A estas previsiones, que se concretan en documentos de carácter fundamentalmente gráfico, añade la Ley la necesidad de una memoria justificativa de la ordenación, de las etapas para realizarla y de los medios económico-financieros disponibles y una reglamentación del uso de los terrenos en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y estéticas de las construcciones y elementos naturales en cada zona a concretar en unas ordenanzas.

Es importante constatar que no aparece por ninguna parte en la Ley la necesidad de establecer en el Plan Parcial la parcelación, y menos aún la de determinar gráficamente las formas físicas de la edificación, siendo en cambio abordado en la propia Ley el proyecto de parcelación o de reparcelación como un documento totalmente independiente (artículos 79 y 80, capítulo III).

Se regula asimismo en la Ley la forma en que este tipo de planeamiento debe ser tramitado para su aprobación definitiva, la cual exige previamente unos determinados requisitos entre los que figura un período de información pública.

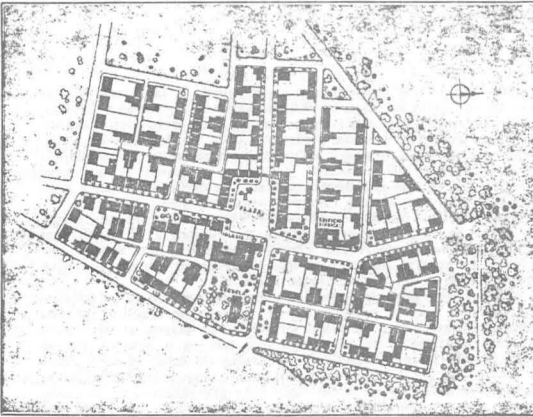
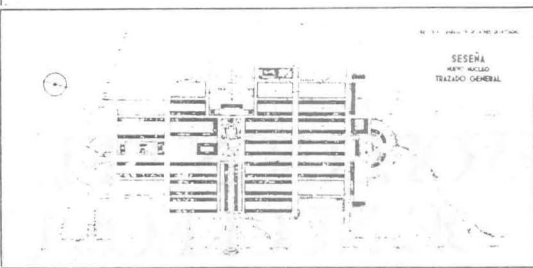
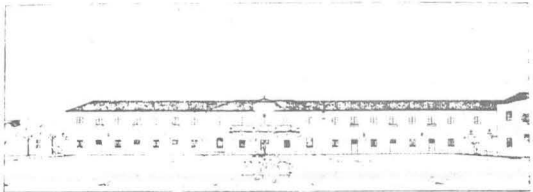
En relación con las formas de gestión urbanística, la Ley señala los cuatro sistemas de cooperación, compensación, cesión de viales y expropiación, este último basado en los criterios, también establecidos en la propia Ley, para valoración del suelo.

La reorganización de la Administración Central del Estado, de febrero de 1957, trajo consigo la creación del Ministerio de la Vivienda, en cuyo interior apareció la Dirección General de Urbanismo. Esto supuso que el urbanismo, vinculado hasta ese momento al Ministerio de Gobernación, se escindía en dos frentes, el estatal, radicado en el nuevo Ministerio de la Vivienda, y el municipal, que continuaba relacionado con el Estado a través del Ministerio de Gobernación, hecho en el que no se ha reparado suficientemente a la hora de explicar muchas anomalías y faltas de coordinación en la política urbanística posterior.

Dejando a un lado, como venimos haciendo, todo lo que no tenga una directa relación con el tema concreto y acotado que estamos examinando, es decir, el marco jurídico, político e institucional en que se ha desarrollado el planeamiento de nuevos núcleos urbanos, debemos señalar en este momento la iniciación de un nuevo período, caracterizado por un creciente robustecimiento de la acción directa del Estado, canalizada a través del programa de preparación de suelo, mediante su expropiación, planeamiento y urbanización, en aquellas ciudades previamente seleccionadas como más necesitadas de urgente construcción de viviendas, y especialmente a través de los planes de urgencia social de Madrid (1957), de Asturias (1958) y de Vizcaya (1959).

Como experiencia independiente, la Dirección General de Urbanismo inicia en 1953 la llamada operación de Descongestión de Madrid, planteando la creación de cinco importantes núcleos urbanos nuevos (aunque apoyados en poblaciones existentes) dotados de amplias zonas industriales.

Dentro de esta misma línea, y como culminación del proceso que señalamos, se crea en 1959 la Gerencia de Urbanización, organismo autónomo en régimen de Empresa dependiente de la Dirección General de Urbanismo, con facultades para enajenar los terrenos urbanizados y aplicar los fondos así obtenidos al incremento de su labor, la cual comienza a crecer vertiginosamente, ya que por otra parte aumentan a partir de 1960 de forma considerable las cantidades asignadas por el I. N. V. para la preparación de suelo al servicio del Plan Nacional de la Vivienda, elaborado por dicho Instituto, que entró en vigor en 1961



1.-Seseña; Plaza. 2.-Seseña; Planta. 3.-Pueblo de Colonización. 4.-Avda. Generalísimo (1946). 5.-Avda. Generalísimo (1954).



EVOLUCION DEL PLANEAMIENTO DE NUCLEOS URBANOS NUEVOS

Al margen de los aspectos normalmente destacados, tiene este Plan de la Vivienda un interés especial para nuestro propósito, ya que establece la única normativa general de carácter oficial existente en España en cuanto al enloque del planeamiento urbano (capítulo III). Dado que el planeamiento de los terrenos que la Gerencia de Urbanización realizó desde entonces con cargo a los presupuestos del I. N. V. debía ajustarse necesariamente a esta normativa, y teniendo en cuenta la enorme labor desarrollada en este terreno por técnicos de todo el país, contratados por la Gerencia, se comprende el importante papel que esta normativa ha venido desempeñando en la concepción teórica del planeamiento en la escala que nos ocupa. Nos referiremos a ella detenidamente, en la segunda parte de este trabajo.

La promulgación del Primer Plan de Desarrollo Económico y Social en 1964, que al principio pudo tal vez hacer temer por el futuro de algunos aspectos de esta línea de política urbanística estatal, al desatar una incontrolada implantación industrial, ha supuesto por el contrario, al final, un nuevo fortalecimiento de la misma, que el Segundo Plan de Desarrollo no hará más que aumentar, ya que tanto la Comisaría del Plan como los propios empresarios privados han comprendido algunas de las ventajas que ofrece la agrupación de servicios, de infraestructuras, de áreas previamente ordenadas y urbanizadas, por lo que la propia Comisaría del Plan se ha convertido en una nueva fuente de fondos de inversiones para la Gerencia de Urbanización que a partir de 1965 ha recibido encargos crecientes de preparación de suelo industrial en los Polos de Promoción y Desarrollo. Próxima a su fin la década de los años 60, la importancia decisiva que para el futuro desarrollo urbano de España va a tener la labor desarrollada por la Gerencia de Urbanización, parece fuera de toda duda. En cuanto al futuro, el Director General de Urbanismo, que en 1964 anunciaba que el Ministerio de la Vivienda estaba llegando a invertir en preparación de suelo cifras cercanas al 50 por 100 de las necesidades nacionales y que si la iniciativa privada no reaccionaba en el sentido deseable sería indispensable reforzar estas inversiones hasta alcanzar un porcentaje superior (1) anuncia ahora, respaldado en la dotación económica suficiente (2), la ampliación de esta política estatal de suelo mediante un cambio en la escala de las actuaciones.

Paralelamente a esta creciente importancia de la actuación directa del Estado, puede señalarse la reducida capacidad de maniobra de los Ayuntamientos, carentes de la necesaria dotación económica, de asistencia técnica cualificada (en la mayoría de los casos y salvadas las excepciones de todos conocidas) y de suficiente independencia respecto al propio medio local como para abordar una política urbanística municipal de envergadura y auténticamente creadora, que comprometería frecuentemente los intereses de los grupos locales más fuertes.

Pocos son los municipios que han podido realizar una labor de desarrollo de los Planes Generales por sectores enteros, ya que, por una parte, no tienen fuerza económica ni moral suficiente para adoptar el impopular sistema de expropiación, y por otra parte la experiencia ha demostrado la escasa utilidad real de los demás sistemas de gestión previstos por la Ley del Suelo ante la falta de disposición adecuada de los propietarios de los terrenos.

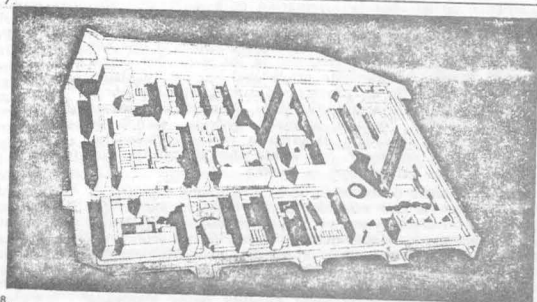
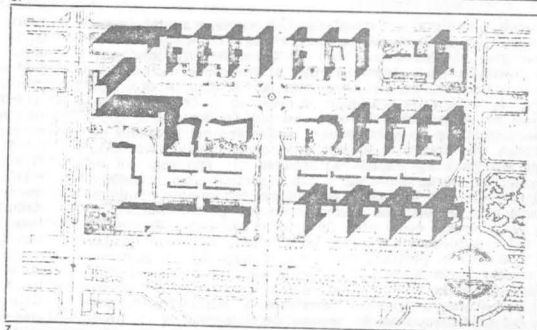
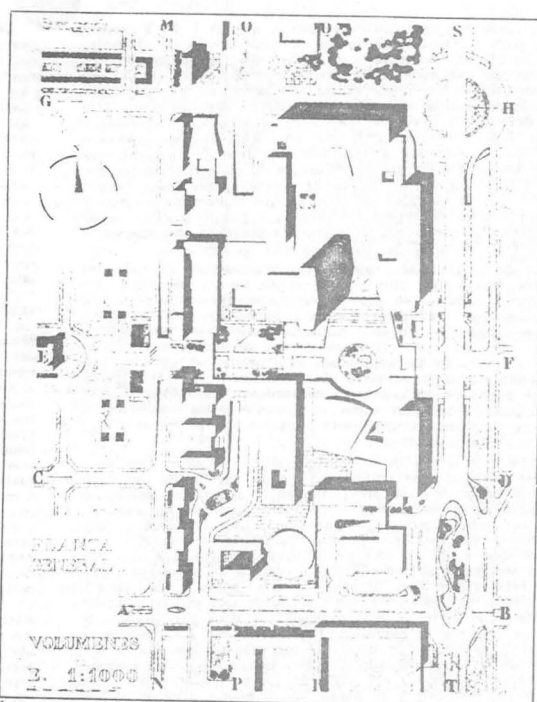
En cuanto a la iniciativa privada, cabe señalar que las principales inversiones han ido a parar a la edificación de lujo y a las urbanizaciones turísticas o de segunda residencia, sin que esta apreciación, a nivel nacional, quede alterada por algunas importantes realizaciones privadas de barrios enteros surgidas en diversas ciudades españolas al amparo de la legislación de la vivienda o las promovidas por Cooperativas y Patronatos Diversos sin fines lucrativos.

II. Evolución Conceptual

Todo lo que en la primera década de la posguerra tuvo alguna relación con el tema que estamos examinando quedó canalizado a través de alguno de los organismos que se crearon en 1939.

La Dirección General de Regiones Devastadas, como ya dijimos, se encargó de la reconstrucción de los daños de la guerra en las localidades adoptadas por el Jefe del Estado y orientó su labor, más arquitectónica que urbanística, dentro de un amanerado tradicionalismo folclorista. Belchite, Brunete y Seseña son ejemplos de reconstrucción total dentro de esta línea que señalamos.

La creación de pueblos de colonos en las zonas de nuevos regadíos acometidas por el Ministerio de Agricultura, que empezó a realizar el Instituto Nacional de Colonización, está dentro de esta misma tendencia. Los trazados, generalmente muy elementales, tratan de apartarse a veces de la inspiración directamente popular y de las falsas irregularidades pseudo espontáneas para buscar una mayor autenticidad, lo que desemboca en un esteticismo formalista difícil de justificar. Una vez alcanzados por José Luis Fernández del Amo, en ejemplos tan bellamente fotogénicos como Vegaviana (1957) los máximos logros, también más arquitectónicos que urbanísticos, que permite este camino, la producción de pueblos por el Instituto Nacional de Colonización decae hacia lo rutinario.



6.-Centro Comercial de la Avenida del Generalísimo; Proyecto de Perpiñá. 7.-Proyecto de Chueca y Pagola. 8.-Proyecto de Juan Gómez y Julio Cano.

Las ordenanzas arquitectónico-urbanísticas que el I. N. V. redactó en 1941 para la reglamentación de la construcción de viviendas de protección oficial constituyen un curioso documento técnico sincronizado con las corrientes urbanísticas internacionales: exaltación higienista del bloque de doble crujía, disolución de la edificación abierta en la naturaleza con bajas densidades como óptimo, y preconización de recintos libres de tráfico en la agrupación de edificaciones, con alusión expresa a la manzana Radburn. Su redacción puede atribuirse totalmente a José Fonseca, Jefe Técnico entonces del I. N. V. Puede decirse que la influencia de estas normas fue importante en la evolución del grado del planeamiento que estamos considerando, por la cantidad de técnicos que hubieron de someter a ellas sus proyectos de promoción privada y porque a ellas hubieron de plegarse las creaciones de mayor envergadura que empezó a acometer la Obra Sindical del Hogar, creada en 1941.

La labor de la Dirección General de Arquitectura no tuvo, en esta primera época, una directa repercusión en el tema que nos ocupa, ya que la creación de nuevos núcleos urbanos y la redacción de Planes Generales y Proyectos estaba encomendada al I. N. V. Su actuación se dirigió por un lado hacia la construcción de edificios singulares y por otro hacia el planeamiento de escala más amplia, preparando a través de las Comisiones Provinciales, en relación con los Ayuntamientos, los primeros Planes Generales de las capitales de provincia. A partir de 1945, y como consecuencia fundamentalmente del Plan de Londres de Abercrombie, se filtran en estos ambientes los criterios «orgánicos» del urbanismo británico con su irregularidad formal y sus descentralizaciones.

En cuanto a la Junta de Reconstrucción de Madrid, Comisaría después, sus trabajos, que culminaron en la aprobación del Plan General, tuvieron también su proyección en la ordenación del sector de la Avenida del Generalísimo, cuyo Plan, aprobado en 1946, se caracteriza por unos criterios de planeamiento conservadores, ya que en definitiva lo que establece es una descomposición en manzanas rectangulares por medio de una red ortogonal de calles y una ocupación de estas manzanas por edificación cerrada en su mayor parte. Respecto a este primer Plan, Bidagor ha hecho notar lo fácil de criticar que resulta «a posteriori», pero lo difícil que era en aquellos momentos imponer criterios más avanzados a unos propietarios de terrenos muy difíciles de movilizar. Hay que llegar a la década siguiente, con la aportación de ideas del concurso para el Centro Comercial de ese sector, convocado en 1954, siendo Comisario Laguna, y con una mayor confianza por parte de los particulares, para que se produjera una revisión y se abran las manzanas, concentrándose la edificación y liberando espacios.

Es interesante considerar los resultados del concurso aludido, pues al lado de algún divertido despiste hacen en él su aparición en el panorama nacional, abiertamente y con un tema de suficiente entidad, nuevas formulaciones, especialmente plásticas, del urbanismo que pueden relacionarse con la difusión de la Carta de Atenas, las ideas de los C. I. A. M. (el «corazón de la ciudad») y con las realizaciones de Ser en Suramérica. El acta del jurado destaca el gran acierto en la disposición de volúmenes y ambientes del proyecto de Antonio Perpiñá, que obtuvo el primer premio con una presentación que entonces resultaba en España sorprendente y fastuosa. No es extraño que causase cierta sensación y que a partir de este concurso se desencadenase lo que humorísticamente se denominó «maquetismo», aludiendo a la importancia creciente de los efectos plásticos y a la belleza del proyecto como obra de arte en sí mismo. Rasgo característico del «maquetismo» fueron los porches, estrechas bandas horizontales que, con el pretexto de cubrir el paso de los peatones o cerrar a medias algún ámbito arquitectónico, servían para garantizar sobre el tablero la unidad visual del conjunto de bloques, de otra manera excesivamente sueltos e inconexos, al mismo tiempo que permitían crear el contrapunto de orientación ortogonal a la dirección de los bloques dictada por la orientación óptima.

Por otra parte, y por iniciativa directa de Laguna, la Comisaría acomete desde ese mismo año de 1954 la política de suelo a que nos referimos en la primera parte y la creación de los «poblados dirigidos» con su etapa previa, teóricamente provisional, en los «poblados de absorción». Para ello confía los proyectos a distinguidos miembros de las promociones jóvenes de arquitectos (Oiza, Román, Vázquez de Castro, Iníguez de Onzoño, Corrales, Molezún, Carvajal, García de Paredes...) y comienza la verdadera experiencia real del racionalismo español, que trata de entroncar, con veinte años de retraso, con la situación internacional perdida con la guerra.

La historia y el análisis detenido de esta interesante experiencia están por hacer. A ella se han referido Ribas Piera (3), Moneo (4) y Fullahondo (5) en términos generales, y nosotros tampoco podemos entrar aquí en un estudio detallado que nos apartaría del sentido de nuestro tema. Baste señalar que tanto la mayoría de estos poblados iniciales de la Comisaría como las posteriores creaciones al servicio de los programas de urgencia social realizan una muy completa versión española de lo que el racionalismo europeo había planteado aproximadamente desde 1930, si bien hay que señalar que la experiencia queda considerablemente desvirtuada por el planteamiento económico, «en los límites admisibles», como ha dicho Moneo, y por el carácter marginal y suburbial de estas creaciones, concebidas como poblados para emigrantes rurales y no para ciudadanos de Madrid.

Desde el punto de vista de la concepción del planeamiento, lo que se intenta, hasta cierto punto, es una traducción de los dogmas del urbanismo moderno a una realidad socioeconómica muy diferente de la europea de los años 30. Es muy curiosa la comparación de algunas de estas realizaciones, especialmente en la búsqueda de tipos de vivienda reducidos, con las primeras experiencias catalanas del Gatepac, que dejó interrumpidas la guerra. Si consideramos sólo sus aspectos de planeamiento urbano, se observa que en los poblados la red viaria, de trazado y dimensión bastante elementales, divide el terreno en unidades homogéneas, expresamente calificadas en muchos proyectos como «unidades vecinales» (detalle terminológico que tiene su importancia a la hora de establecer una filiación teórica) que rara vez son atravesadas, sino sólo penetradas por fondos de saco. La edificación, de tipo abierto y normalmente dispuesta en franjas paralelas, rara vez remata en cubierta que no sea plana (a pesar de que el extremado clima madrileño no la hace muy compatible con una económica realización, se prefirió este mimetismo formalista con los modelos racionalistas). El centro de la unidad queda teóricamente reservado para una hipotética zona verde, corazón de la unidad. Son todos los planteamientos ortodoxos del urbanismo moderno los que de una u otra forma condicionan la base del planeamiento de los poblados, tanto en la primera etapa de la Comisaría como en la segunda etapa, una vez creado en 1957 el Ministerio de la Vivienda. Pero para estas fechas hay que contar ya con una fuerte penetración conceptual de las ideas todavía vigentes en Europa como evolución del racionalismo. Para explicar esta penetración conceptual frente a las anteriores actitudes tradicionalistas de la posguerra habría que rastrear el origen de las influencias en una realidad nacional bastante evolucionada, con las fronteras más permeables. Esta labor sería muy difícil de completar, pero a modo de ejemplo podrían citarse algunos hechos significativos, como la presencia de nueve arquitectos españoles (entre ellos Larrodera y Ribas Piera) en el curso de 1951 del Instituto Superior e Internacional de Urbanismo Aplicado de Bruselas (en el cual Gastón Bardet expuso con todo detalle su concepción de la organización policéntrica de la ciudad, compuesta por escalones comunitarios, expresamente comparada con las tendencias inglesas a la descomposición urbana en Neighbourhood Units recomendada desde 1943 por la Comisión Barlow) o los comentarios que el Boletín de la Dirección General de Arquitectura publicaba frecuentemente sobre algunos libros que iban apareciendo, tan significativos como «Towards New Cities in America», de Clarence S. Stein (1951) o «The New City», de Hilberseimer (1955), amén de los viajes individuales a otras naciones que a menudo daban lugar a comentarios o crónicas, como la comunicación de Gómez Stern con motivo de su visita en 1953 a cuatro de las nuevas ciudades inglesas que él llama todavía poblados.

Naturalmente, esta reacción progresista no se produjo de forma unánime. El tradicionalismo folklorista persistía no sólo en las actuaciones del Instituto Nacional de Colonización, sino también en muchas otras manifestaciones, disputándose el terreno con el racionalismo y esta pervivencia del tradicionalismo frente a la reacción internacionalista, llega viva hasta fechas tardías. Por otra parte, junto con el tradicionalismo, disputaba en aquellos momentos el terreno de las concepciones teóricas al racionalismo un cierto eclecticismo flexible, caracterizado en lo formal por un empleo de los trazados varios sinuosos, adaptados a la topografía, procurando sacar partido de ésta, y una utilización de la edificación abierta sin la rigidez dogmática de las alineaciones sistemáticamente paralelas del racionalismo. El empleo del concepto de unidad vecinal en este otro marco formal no geometrizado permite entroncar esta tendencia con el movimiento «orgánico» que sucediendo al racionalista se iba imponiendo en la arquitectura europea hacia la mitad de este siglo y que había triunfado plenamente en urbanismo con motivo del Plan de Abercrombie para Londres y se reflejaba claramente en las rectificaciones de Gropius y Breuer en Estados Unidos e Inglaterra.

Esta última tendencia que asimilamos al movimiento «orgánico» se refleja sobre todo en algunos Planes Parciales de Ordenación de los Polígonos de expropiación acometidos por la Dirección General de Urbanismo y en los correspondientes a los momentos iniciales de la Gerencia de Urbanización, si bien casi siempre persiste una cierta rigidez en la disposición de los bloques en formaciones geométricas.

Las normas generales de planeamiento que en 1959 estudió con carácter interno la Dirección General de Urbanismo, y que nunca llegaron a tener más proyección que la orientación de los técnicos que para ella trabajaban entonces, constituyen un documento histórico interesante para comprobar cómo era entendido en aquel momento el Plan Parcial que había sido definido jurídicamente en la Ley del Suelo, pero carentes de orientaciones de concepción teórica, no aportan nada a este capítulo de nuestro trabajo, limitándose a establecer una reglamentación de carácter más bien administrativo y una definición de la documentación constitutiva del Plan y de su alcance técnico.

Por otra parte, en su segunda etapa, la Gerencia de Urbanización, siendo Director Técnico de la misma Francisco Cabrero, inicia una serie de estudios teóricos encaminados a establecer una normativa conceptual para orientar la labor de planeamiento de sus polígonos de actuación. El propio Cabrero, pero sobre todo Miguel Durán, se aplican a definir inicialmente las características de las comunidades urbanas, que sirven de trama básica para la organización del planeamiento de los núcleos nuevos. Esta labor teórica empezó a publicarse



EVOLUCION DEL PLANEAMIENTO DE NUCLEOS URBANOS NUEVOS

en diversos artículos aparecidos en la revista «Temas de Arquitectura» (número 52 y varios siguientes no consecutivos). Posteriormente Miguel Durán acometió decididamente, y por encargo del entonces Gerente, César Sanz Pastor, la elaboración de unas normas completas de planeamiento que llegaron a estar casi terminadas en 1962, fecha en que Sanz Pastor dejó de ser Gerente y Durán abandonó la Gerencia. Las normas de Durán, publicadas posteriormente en forma fragmentaria por la misma revista «Temas de Arquitectura», constituyen el más importante esfuerzo de síntesis realizado en España en materia de enfoque teórico de las bases del planeamiento de núcleos urbanos nuevos y supusieron en su momento una seria aportación en este terreno. Puede decirse de las mismas que están conceptualmente concebidas dentro del más estricto, exigente y ortodoxo racionalismo, lo cual contribuyó decisivamente a que nunca fueran oficialmente adoptadas, aunque tuvieron una real influencia entre los equipos técnicos que trabajaban en aquellas fechas para la Gerencia de Urbanización. Se superponen en aquel trabajo dos intenciones diferentes: por un lado una auténtica teoría del planeamiento adaptada a la realidad jurídica y administrativa del Plan Parcial definido en la Ley del Suelo; por otra parte una colección de datos útiles para paliar la falta casi absoluta de datos con que se encuentra un urbanista cuando intenta hacer un planeamiento, pero, a su vez, la teoría del planeamiento, expuesta en forma extraordinariamente sistemática, lleva al autor a una labor de programación y normalización que se extiende desde fijar los óptimos demográficos para las diversas comunidades o células del tejido urbano, hasta el establecimiento de toda clase de «standards» de planeamiento. Finalmente, Durán proponía un modelo gráfico, caracterizado formalmente por su rigidez geométrica y dentro del más ortodoxo planteamiento del urbanismo racionalista.

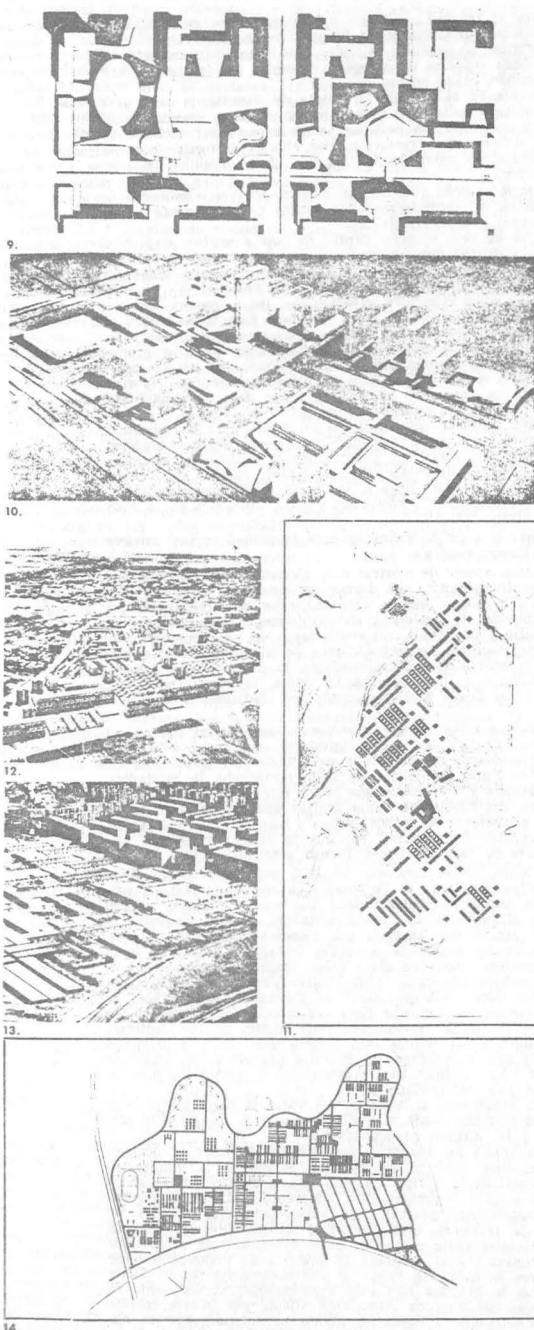
Hemos deseado destacar este trabajo de Miguel Durán, pues aunque no haya sido publicado en su totalidad supone, como ya hemos dicho, una seria aportación teórica en el campo que nos ocupa y porque de una manera poco abierta y reconocida ha tenido una evidente influencia en los planes que se hicieron por aquellas fechas y una clara repercusión en la actitud de muchos técnicos en cuanto a una mayor exigencia de rigor en los planteamientos.

La principal objeción que puede hacerse a estas normas es su inflexibilidad y monolitismo. Por una parte se trata de un planteamiento decididamente unidireccional, excluyente de toda clase de eclecticismos, lo cual resulta evidentemente muy poco recomendable en un documento de carácter orientador. Por otra parte, su redacción se presenta como una isla en la literatura urbanística, carente de toda referencia bibliográfica o de cualquier alusión a antecedentes, cuando es evidente un clarísimo entronque con toda la sistematización y normalización de conocimientos que estaba empezando a realizarse en todo el mundo desde el informe Barlow en Inglaterra y especialmente con «la grille d'équipement», publicada por primera vez en el número 62-63 de la revista francesa «Urbanisme» en 1959 y luego vuelta a publicar en versiones revisadas, y con los estudios de Hilberseimer contenidos en «The new city» (1944) y «The nature of cities» (1955). Incluso puede rastrearse una coincidencia formal en cuanto a la concepción del modelo, con antecedentes que no hubiera sido ningún desdoro citar, tales como el proyecto de Noord Kennemerland, de Bakema, el modelo de ciudad de Marcel Lods de 1960, o diversos ejemplos que pueden tomarse de Doxiadis, con quien colaboró Durán por aquel entonces.

Con el paso del tiempo, lo que hemos venido llamando tradicionalismo acabó por entrar en franca crisis. A pesar de que la nostalgia folklorista y ruralista permanecía en algunas sensibilidades, el planteamiento conceptual y el diseño, al pasar del poblado al polígono cada vez más claramente urbano, empieza a adoptar formas nuevas sin rendirse por ello al racionalismo. La disposición de la edificación en agrupaciones espaciales configurando ambientes, ámbitos o recintos más o menos cerrados, es una clara tendencia del planeamiento en los primeros años de la década del 60, tratando de superar por un lado el tradicionalismo, evidentemente anacrónico y, por otra parte, deseando superar también las limitaciones cada vez más patentes del dogmatismo racionalista. Tres concursos, en 1961, consagraron esta nueva dirección: los Polígonos «Huerta del Rey», en Valladolid, y «Alcega», en Alcazar de San Juan, promovidos por la Dirección General de Urbanismo y ganados por Corrales, Molezún y Cortés el primero y por Soldevilla, Rodríguez y García Lanza el segundo, y el concurso internacional del valle de Asúa, ganado también por este segundo equipo.

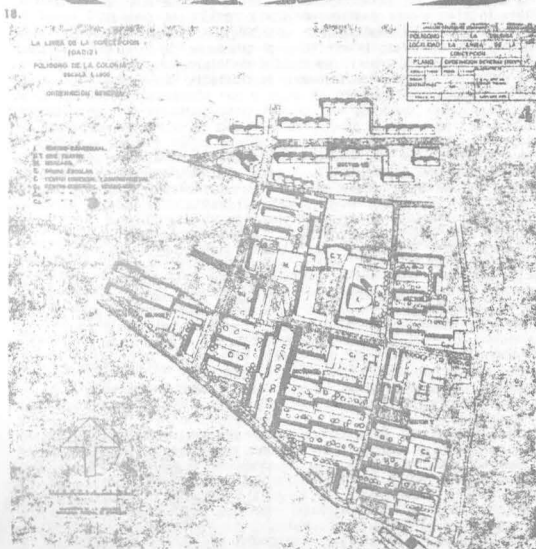
El planeamiento de núcleos urbanos nuevos de diversa importancia y situación geográfica, es abordado en los tres proyectos premiados, sobre la base de una descomposición en pequeños ámbitos urbanos de edificación envolvente o semienvolvente (manzanas, puede llamarseles por su forma cuadrada o rectangular) sin que por lo demás aparezca una clara relación estructural entre las diversas manzanas entre sí, y entre el conjunto de manzanas y los elementos primarios de la vida urbana, tratados con independencia.

En la memoria del Plan Parcial realizado tras el concurso declaró los autores del correspondiente al polígono «Huerta del Rey», en unos párrafos que hoy ya tienen interés histórico: «desaparecida la retícula de las calles, las urbanizaciones actuales tienden a situar las



9.-Centro Comercial: Proyecto de López Mateos, Ontañón y Riesgo. 10.-Proyecto de Picatoste. 11.-Caño Roto, Planta. 12.-Caño Roto, Vista. 13.-Fuencarral, Vista. 14.-Entrevías, Planta.





15.-Entrevías, Maqueta. 16.-San Cristóbal de los Angeles. 17.-Gran San Blas, Vista. 18.-Centro Cívico de Granollers. 19.-Plan Parcial del polígono de la Colonia.

viviendas sobre el terreno siguiendo únicamente criterios de orientación, soleamiento, distancia entre bloques, monotonía, etc.

«Estos criterios, no siempre seguidos, dan como consecuencia la aparición de unos espacios libres entre viviendas que, al no ser calles, se denominan zonas verdes.

«Especialmente en el caso de la Meseta de Castilla, la zona verde es algo utópico y costoso de conseguir. De un modo general, estos espacios libres pequeños son hollados continuamente por el habitante y admiten difícilmente vegetación. Por ello es preferible concentrar la habitación en determinadas zonas y dejar amplios espacios libres adyacentes.

«Estos espacios libres admiten, si existen medios económicos y agua, la creación de verdaderas zonas verdes o simplemente dejar el paisaje natural o la tierra de labor.

«Se consigue de esta manera, dentro de una densidad aceptable, crear una trama urbana que siguiendo la tendencia actual de retorno a la naturaleza o acercamiento de la ciudad y el campo sea valdera para sustituir a la antigua cuadrícula de calles.

«Es decir, en líneas generales, creemos que los polígonos actuales de viviendas con edificación en línea de cinco plantas de altura y separación oscilando entre vez y media y dos veces la altura, y alguna edificación alta con objeto de dar variedad al conjunto, producen una urbanización abierta que, si bien elimina los patios cerrados y forma en el mejor de los casos un soleamiento óptimo, lo cual es naturalmente un gran paso adelante, produce unos espacios libres de dimensión intermedia difíciles de mantener y de usar.

«Se propone, pues, la concentración en zonas para así eliminar espacios muertos y elevar la densidad para poder crear verdaderos espacios libres útiles. Aparecen, pues, zonas de edificación intensiva y zonas amplias libres, de contacto con el paisaje natural, en las cuales se sitúan las escuelas, iglesias y demás edificaciones culturales y culturales que requieren aislamiento y cuya ubicación en la zona de viviendas ofrece dificultades.

Al fraccionar la zona de viviendas nace la unidad vecinal mínima que podemos llamar cuadra.»

Estos párrafos, aparte de mostrar muy claramente las preocupaciones del momento, ofrecían una forma de entender la ciudad que traía novedad y al mismo tiempo agradaba a los tradicionalistas, que veían la posibilidad de entroncar conceptualmente con la plaza, la plazuela, el patio y la corrala, sin renunciar a un planteamiento moderno. Se superaban así las ordenaciones de bloques paralelos, monótonamente repetidos por el racionalismo, la disolución urbana en un marco natural muy poco ajardinado, dadas las características de climatología, y los falsos pintoresquismos del tradicionalismo folclorista.

Acompañando a estas nuevas intenciones compositivas aparece el bloque de cinco crujías, con patios interiores, que había sido proscrito por el higienismo racionalista y naturalista. Un memorable artículo de Pedro Pinto, publicado en 1963, remachaba la reivindicación de la manzana y del bloque con patios interiores, «para superar las limitaciones del bloque de doble crujía» que «empobreció la escena urbana, produjo la rotura de planos y alturas, destruyó las secuencias coherentes de espacios, ruralizó la ciudad y originó una superabundancia de espacios libres de uso indefinido» (6).

Por otra parte, en el concurso de 1961 para premiar un Plan Parcial de Ordenación para el Polígono «Alameda», de Málaga, convocado por la Dirección General de Urbanismo, el primer premio fue concedido al proyecto de Capote, Chinarro, Esteve, Roquisqui y Serrano Súñer, en el que aparecía una nueva solución: la calle comercial, íntegramente reservada al peatón, tratada en forma un tanto romántica y pintoresquista de claro sabor tradicionalista y local. Y los Planes Parciales que hacia 1962 realizó Vázquez de Castro con diversos colaboradores, «Campo Claro» en Tarragona, y «Aravaca» en Madrid, permanecen en la misma línea: es la calle tradicional lo que estos proyectos tratan de reivindicar, como ámbito urbano continuo, tratando de superar las limitaciones racionalistas. Muy embrionaria y rudimentaria aún se vislumbraba en estos proyectos una intención estructural de tipo continuo, que caracterizará a tendencias más recientes que la han desarrollado más.

El proyecto presentado al concurso del Valle de Asón por el equipo de Candilis marcaba desde más allá de nuestras fronteras la misma dirección y las mismas preocupaciones.

Pero el panorama no quedaría completo sin recordar la decisiva influencia que tuvo también en aquellos momentos la publicación del Plan Nacional de la Vivienda (1961) que, independientemente de su principal intención y problemática, desarrolla en su capítulo tercero unas disposiciones generales de planeamiento al abordar las «necesidades de terrenos, urbanización y edificaciones complementarias», que es interesante comentar, pues, prácticamente constituyen la única normativa oficial existente en materia de planeamiento urbano, y aunque actualmente existe el convencimiento de su inconveniencia y en la práctica han sido abandonadas, no han sido de hecho derogadas por ninguna disposición oficial, por lo que teóricamente siguen obligando a todos los planes urbanísticos que se ejecuten al servicio del Plan Nacional de la Vivienda.

Las características fundamentales de esta normativa son las siguientes: se establece la cifra de 500 habitantes hectárea como «densidad media aconsejable para España»; se cifra el valor del suelo urbanizado, a efectos de estudio financiero, en el 15 por 100 del



EVOLUCION DEL PLANEAMIENTO DE NUCLEOS URBANOS NUEVOS

coste de la edificación que ha de soportar, incluido el propio valor del terreno y se fijan las necesidades de edificaciones complementarias (religiosas, culturales, comerciales, sanitarias, asistenciales, administrativas, políticas, recreativas y de relación) en función de una escalonada descomposición del tejido urbano en «agrupaciones vecinales» precisamente caracterizadas y jerarquizadas por dichas dotaciones complementarias. El Plan fija tres tipos de «unidades urbanas de vecindad», que son: el «núcleo residencial», de unos 5.000 habitantes, sobre unas 10 hectáreas, la «unidad de barrio», de unos 20.000 habitantes, sobre unas 40 hectáreas, y la «unidad de distrito», de unos 100.000 habitantes, sobre unas 250 hectáreas. El distrito se compone de cinco barrios y el barrio de cuatro núcleos residenciales.

La importancia de esta normativa, en relación con el tema que nos ocupa, se manifiesta en el hecho de que la misma fue absolutamente vinculante y obligatoria hasta fechas recientes, para toda la labor de preparación de suelo, llevada a cabo por los organismos oficiales o por los particulares al servicio del Plan Nacional de la Vivienda. La necesidad de considerar como cifra óptima los 500 habitantes hectárea y sobre todo la prescripción económica respecto al valor del terreno urbanizado, dieron a los polígonos de esta etapa su peculiar fisonomía apelmazada, y pronto se comprobó que estas prescripciones eran prácticamente incompatibles con las generosas reservas de terreno que el propio Plan establecía para dotaciones complementarias. En fechas posteriores, la necesidad de ampliar las previsiones para espacios de estacionamiento de vehículos y vialidad en general ha obligado al abandono de las cifras del Plan Nacional, utilizándose actualmente en los Planes del propio Ministerio de la Vivienda, una cifra media de unos 250 habitantes hectárea.

Una evolución parecida puede constatare en el caso de los promotores privados, acogidos o no a los beneficios de la protección estatal. A las desmesuradamente abusivas edificabilidades de la mayor parte de los barrios construidos aproximadamente hasta 1965, en virtud de Planes Parciales incomprensiblemente aprobados, a propósito de los cuales ha podido hablarse de «especulación dentro de la Ley» (7) y de «fraude social» (8) por el escamoteo de las más mínimas dotaciones complementarias, sucede posteriormente una mayor comprensión de las reales necesidades de un barrio por parte de las grandes inmobiliarias, mejorando mucho las realizaciones, aunque la ocupación del terreno y las densidades sigan siendo aún excesivas en la mayoría de los casos.

Desde el punto de vista de la concepción del planeamiento y diseño, parece interesante señalar la diferencia de criterios que se manifiesta al comparar estas creaciones de la iniciativa privada, especialmente las de épocas más antiguas, con las creaciones oficiales del mismo momento. Si en éstas se impone, como hemos visto, el concepto de edificación abierta, en su versión tradicionalista o en su versión racionalista, la iniciativa privada prefiere la manzana cerrada o el bloque con patios interiores que proporciona un mayor aprovechamiento del terreno, con lo cual desaparecen las inhóspitas «terrazas de nadie» entre bloques, típicos de las realizaciones oficiales, al mismo tiempo que, como ya hemos dicho, la mayor parte de las reservas para dotaciones colectivas.

En cuanto a las urbanizaciones turísticas, que han absorbido en estos últimos años un importantísimo capítulo de las inversiones privadas en urbanismo, y al margen del problema social que dicha colocación del capital supone, cabe señalar, desde el punto de vista que aquí nos interesa, la más extraordinaria variedad en la calidad de sus planteamientos técnicos, que va de la proliferación de unidades y simples parcelaciones comerciales servidas por redes viarias elementales cuya única intención es dar acceso a todas las parcelas, hasta las más delicadas matizaciones en proyectos más inteligentes, entre los cuales puede destacarse el de la Playa del Saler (Valencia) de Cano Lasso, Temes y Vivanco (1964) como una auténtica aportación, por sus cuidadosas previsiones de desarrollo de la edificación, controlada por unas flexibles ordenanzas que no coartan la variedad de los resultados y el de la manga del Mar Menor (Murcia) de Bonet (1962), caracterizado por su gran aliento y ambición.

Entre la iniciativa privada y la estatal pueden situarse las escasas actuaciones municipales a esta escala, en las cuales no puede apreciarse realmente ninguna característica especial que las distinga de las corrientes ya señaladas. Únicamente, por su importancia, debe destacarse la labor ininterrumpida desde 1956, del Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona, cuya más lograda realización parece ser hasta el momento el barrio de Montbau, en el que aparecen disposiciones de bloques configurando agradables ámbitos interiores, junto con agrupaciones más convencionales de abolengo racionalista que se repiten también en la mayor parte de los demás barrios construidos. La plaza central de Montbau es uno de los ejemplos españoles realizados con medios económicos insuficientes, de la estética urbana preconizada por los C. I. A. M. en «El corazón de la ciudad».

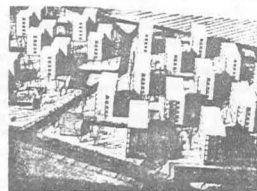
Existen algunas otras contribuciones interesantes realizadas por diversos patronatos, como el Hogar del Empleado, que ha tenido suficiente visión como para garantizar la calidad y el indudable interés de sus realizaciones, gracias a la acertada selección de los técnicos a quienes ha confiado sus encargos y gracias también al mantenimiento de la continuidad en la realización de Plan y Proyectos de edificación. En los barrios de Loyola y Juan XXIII, proyectados por Mangada, Ferrán y Romani, aparecen planteamientos nuevos en la búsqueda de espacios urbanos animados y continuos.



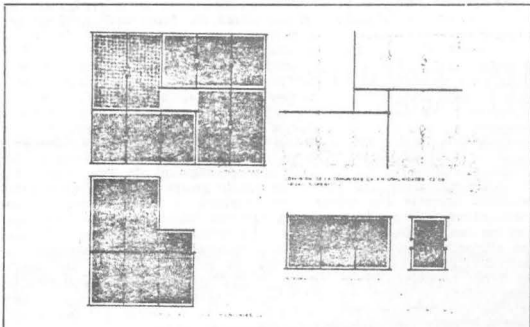
20



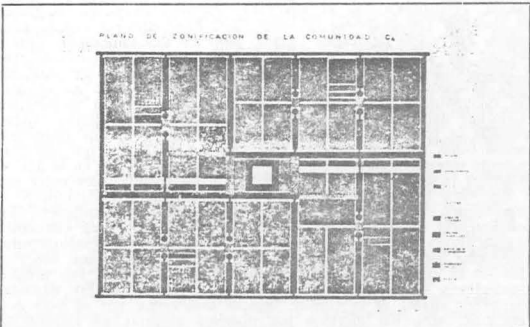
21



22



23



24

20.-Plan Parcial del polígono de Ntra. Sra. de Gracia. 21.-Plan Parcial del polígono de Pumarín. 22.-Plan Parcial del polígono de El Valle. 23.-Normas de Durán. 24.-Normas de Durán.

En 1964, resumiendo esta etapa, y con la experiencia de varios años en la brecha, escribía Julio Cano, jefe entonces de la División de Planeamiento de la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda: «Cuando la Gerencia acometió su tarea, el urbanismo español parecía avanzar con pie seguro por un camino despejado. Después de un largo aislamiento, la toma de contacto con el exterior había producido un deslumbramiento del que aún no nos habíamos repuesto. Roto el hilo de una auténtica tradición creadora, y faltos de una experiencia, una vez más creímos que nuestra solución estaba en seguir con la mayor fidelidad posible a los países que marchaban por delante de nosotros.

«Los principios de la Carta de Atenas, después de largos años de desconocimiento, brillaban como dogmas. La victoria era reciente y había sido costosa, pero parecía ofrecernos un camino de éxitos espectaculares; la abundancia de revistas, haciendo llegar a todos los rincones las últimas realizaciones escandinavas, inglesas o alemanas, y los frecuentes contactos con el extranjero, acentuaron por otra parte una influencia a la que era difícil sustraerse.

«El urbanismo oficial quiso abrirse a la nueva corriente con cautela y prudencia. El temor a grandes errores cerró también el camino a la posibilidad de grandes aciertos, y el urbanismo se encauza por una línea de compromiso que, como suele ocurrir en estos casos, participa de casi todos los defectos de las distintas soluciones» (...). «Las formas inglesas o nórdicas de urbanismo paisajista, derivadas de su propia tradición, y basadas en una baja densidad, magníficos paisajes naturales y clima adecuado, fueron trasplantadas con densidad dos o tres veces mayor a los suburbios de nuestras ciudades donde no existe el paisaje ni era posible crearlo por razones de economía y clima. Las exigencias de una economía doble, imponiendo densidades no inferiores a 3 metros cúbicos-metro cuadrado, edificación modesta y escasos márgenes para urbanización y conservación, redujo nuestros intentos de urbanismo paisajista a unos remedos difícilmente reconocibles.

«A lo largo de estos cuatro años, la conciencia de que la diversidad de nuestros problemas y de las características de nuestro país requieren soluciones propias que sólo serán auténticas y válidas si proceden de una raíz profunda, ha ido tomando cuerpo.»

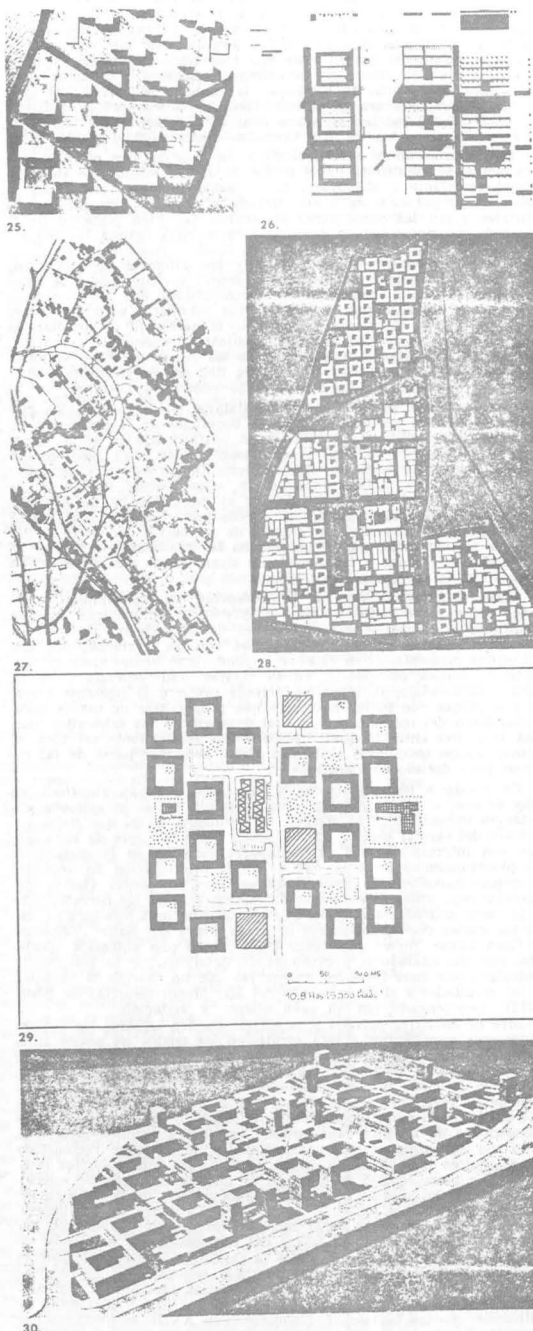
El artículo de Cano se cerraba con una serie de interrogantes sobre el futuro, sintetizados en definitiva en éste: «¿Cuál debe ser nuestro camino?» (9).

III. Problemática actual

Tomemos el año 1965 como nuevo punto de referencia cronológica en la evolución que estamos considerando. En esta fecha la Gerencia de Urbanización había llegado a disponer de una amplia experiencia en materia de planeamiento en grado de Plan Parcial, que permitía orientar con cierta homogeneidad la tarea de los equipos colaboradores. Pero desgraciadamente esa labor no fructificaba apenas en realizaciones volumétricas. La urbanización de los polígonos iba adelante, pero sólo en escasas ocasiones el I. N. V. enajenaba las parcelas, situación inexplicable que ha privado al país, sin entrar en otras consideraciones, de un maravilloso banco de experiencias urbanísticas en masa. La labor de la Gerencia, en cuanto a la concepción del planeamiento, no ha podido salir apenas del marco teórico por falta de comprobación en la realidad.

De acuerdo con las prescripciones del Plan Nacional de la Vivienda, el planeamiento se abordaba descomponiendo los polígonos en «núcleos residenciales» de unos 5.000 habitantes, utilizando para ello la red viaria de tráfico rodado, pero tal descomposición, aparte de por ser preceptiva, se adoptaba más «por razones de claridad y comodidad» que por auténtica convicción sobre su conveniencia. Para entonces ya se habían sometido a crítica, no sólo los dogmas del racionalismo, sino todas las demás condiciones del «urbanismo moderno» derivadas de la Carta de Atenas y de La Ciudad Jardín, incluida la teoría de las comunidades urbanas, a la que considerábamos como pauta puramente abstracta y pensábamos que «la más reciente sociología discute su conveniencia, especialmente en lo que se refiere a la delimitación y aislamiento de las comunidades entre sí», y que «las tendencias sanas de la sociedad moderna implican la desaparición de los endogrupos y las pequeñas comunidades». En consecuencia nos orientábamos hacia la búsqueda de una estructura urbana fluida y continua, definida por las relaciones y movimientos originados por los elementos singulares de la trama urbana, «en función de lo que los estudios sociológicos experimentales van proporcionándonos en cuanto al conocimiento y control de las llamadas corrientes vitales de la ciudad, lugares favorecidos por el paso más frecuente, atracción ejercida por diversos espacios en función de sus características, impacto producido por la creación de edificios o centros de determinado uso».

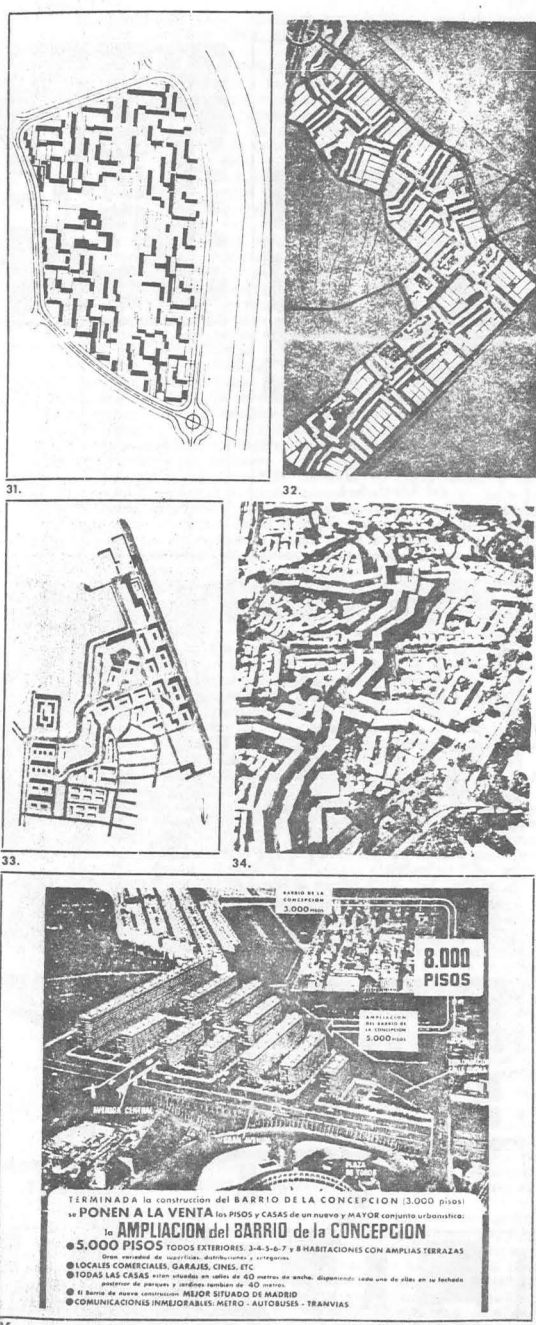
Las frases entrecuilladas anteriores pertenecen a la conferencia que en 1965 pronuncié en el Instituto de Estudios de Administración Local sobre el planeamiento Parcial (10) y en ellas me refería fundamentalmente a los estudios de Catherine Bauer en Estados Unidos, y de Chombart de Lauwe en Francia. Aún no era muy conocida en España la demoledora crítica de Jane Jacobs, ni se habían planteado estudios de Sociología Urbana Experimental que



25.-Plan Parcial del polígono El Valle. 26.-Polígono Huerta del Rey: Proyecto de Concurso. 27.-Proyecto premiado para el Valle de Asúa. 28.-Polígono de La Cartuja. 29.-Dibujo de un artículo de Pedro Pinto. 30.-Barrio de Moratalaz.



EVOLUCION DEL PLANEAMIENTO DE NUCLEOS URBANOS NUEVOS



31.-Barrio de Moratalaz. 32.-Polígono Campoclaro. 33.-Barrio del Niño Jesús. 34.-Polígono de Aravaca. 35.-Barrio de la Concepción Ampliación.

pudieran tener relación con el Planeamiento de núcleos urbanos nuevos. Aunque teníamos a la vista suficientes realizaciones oficiales y privadas que habían ido surgiendo por todo el país, era necesario analizarlas detenidamente y comprobar cómo respondía la vida a las previsiones de los proyectos.

Felizmente la carencia de estudios tan necesarios iba a ser mitigada por aquellas fechas, con los correspondientes a los barrios nuevos de Barcelona realizados por un equipo de arquitectos catalanes y publicados en los números 60 y 61 de la Revista «Cuadernos de Arquitectura» (1965), primer intento serio y magníficamente orientado de acercarse al estudio de la realidad y, posteriormente, de forma más sistemática, con los análisis sociourbanísticos que desde 1966 emprendió el grupo dirigido por Mario Gaviria sobre la nueva realidad urbana de Madrid. Esto ha empezado a proporcionarnos datos objetivos de primera mano obtenidos de la realidad nacional y ha permitido iniciar una investigación sobre las bases reales de la estructura urbana tal como ahora la concebimos que podrán aclararnos algunas dudas y algunas incógnitas.

Coincidiendo con esta maduración de nuevos planteamientos, fue convocado en 1966 por el ya citado Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona un concurso nacional para planear su nueva actuación: el polígono «Canaletas» en Sardanyola. El premio, concedido al proyecto de Alonso, Gaviria y Terán, vino a reconocer la validez de dichos planteamientos que se manifestaban en algunas propuestas del proyecto que supusieron una aportación original e innovadora en el panorama nacional, en relación con los núcleos urbanos anteriormente construidos en el país. La idea central era la incorporación de un nuevo concepto de «rambla» multifuncional, por la desaparición de la zonificación segregadora y la concentración lineal de altas densidades de habitación y de usos diferentes. La localización de esos usos estaba indeterminada, para que fuese definida poco a poco a medida de las necesidades. Con una reducida repercusión en el precio de venta de las viviendas se proponía la inclusión entre el equipamiento social, de una serie de elementos que nunca habían sido considerados en barrios de este tipo, tales como piscinas, clubs, campos de deporte, bibliotecas, etc., para disfrute gratuito de los habitantes.

El Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona ha acogido todas las sugerencias de aquel proyecto de concurso, las cuales han quedado incorporadas al Plan Parcial posteriormente redactado. Por causas económicas, la realización del nuevo conjunto ya iniciada, se encuentra bastante atrasada.

Posteriormente, y dentro de la misma problemática de complejización urbana, pero por un camino muy diferente que tiene un claro origen puramente arquitectónico, se ha producido la aportación de Ricardo Bofill, la «Ciudad en el espacio». Se trata de unas formaciones macroarquitectónicas que engloban en diversas plantas superpuestas espacios urbanos continuos y edificaciones de diversos usos en un juego plásticamente muy atractivo de interiores y exteriores, de vacíos y llenos, comunicados por terrazas, pasadizos y escaleras. El reparo que surge espontáneo ante el previsible exceso de promiscuidad, quizá pueda olvidarse en unas realizaciones de carácter un tanto festivo, en el marco vacacional de las costas mediterráneas.

* * *

Actualmente puede decirse que nos encontramos, en cuanto a los planteamientos teóricos, bastante sincronizados e identificados con las tendencias universales que orientan hoy el planeamiento y diseño de núcleos urbanos nuevos, aunque, como es bastante inevitable, marchemos a remolque de las orientaciones emanadas de los grandes centros mundiales de investigación y creación. En los medios profesionales parece relativamente superada la etapa del «genialismo» en la que, a falta de otra base, se confiaba todo a la intuición y el planeamiento urbano era un continuo invento. Podemos decir que la evolución conceptual del planeamiento y el diseño está caracterizada hoy por la incorporación de la complejidad formal y funcional, la variedad y combinación de usos, la superación de los esquematismos simplistas, la flexibilidad, la adaptabilidad y el deseo de introducir un cierto grado de indeterminación que deje de alguna forma abiertas las puertas a la evolución y a la maduración por añadidos y retoques, en un intento de incorporar a la ciudad planeada algo semejante al proceso de la maduración histórica.

Los problemas teóricos que este grado del planeamiento tiene planteados pueden esquemáticamente condensarse en las dos antítesis de: determinismo-posibilismo, estructuralismo-movilidad, con las que queda aludida la dificultad de encontrar una estructura física, que va a ser realmente materializada, y que por naturaleza es estable, duradera y permanente, la cual al mismo tiempo debe ser suficientemente flexible y adaptable a unas movilizaciones y cambiantes necesidades sociales que estamos poco capacitados para prever.

El proyectista se encuentra solicitado así por dos tensiones antagónicas que le exigen de una parte la determinación de unos elementos fijos y por otra la indeterminación suficiente para que puedan darse diversas posibilidades de organización social en ese marco fijo determinado por él «a priori» sin suficientes elementos válidos de previsión. La prudencia aconseja en cualquier caso respuestas poco condicionantes que no comprometan una futura evolución. Un encadenamiento lineal de espacios y de funciones capaz de usos múltiples

se está revelando como la forma más simple y adecuada de configurar un marco que responda a estas necesidades.

Pero si en el plano teórico podemos hablar de una incorporación a las corrientes internacionales, debemos señalar al mismo tiempo que estos planteamientos no tienen tan claros cauces por los que materializarse, como los que existen en algunos otros países. Si bien es preciso reconocer que estos países son minoría.

El problema que se plantea es el de la falta de adaptación y de suficiencia de los métodos actualmente utilizados en la realización urbanística, para la consecución de unas metas cada vez más ambiciosas e importantes. Si es cierto que están sentadas las bases para una magnífica política de preparación de suelo, no podemos ser tan optimistas respecto a la forma en que está prevista su ocupación y cómo va a desarrollarse la estructura urbana a crear.

Las dificultades que surgen para materializar las previsiones del planeamiento parcial sin una previa unificación de la propiedad territorial, son extraordinariamente condicionantes, como a la vista está por la reducida utilización que han tenido los sistemas de compensación, cooperación y cesión de viales definidos en la Ley del Suelo para actuaciones mancomunadas. Como ha dicho Bidagor «si no se domina el suelo no hay posibilidad de progreso urbanístico» (11). En vista de ello y del mismo modo que ha ocurrido en otros países, se ha vigorizado en España el sistema de las grandes adquisiciones por los poderes públicos, pasándose a lo que suele llamarse «urbanismo operativo» más allá de nuestras fronteras.

Pero en nuestra opinión, al «urbanismo operativo» español le falta aún un salto decisivo que cada vez se echa más de menos.

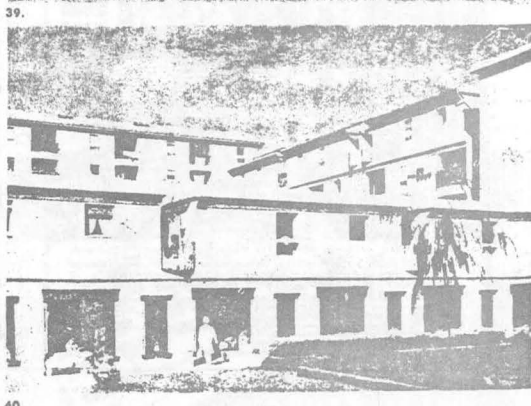
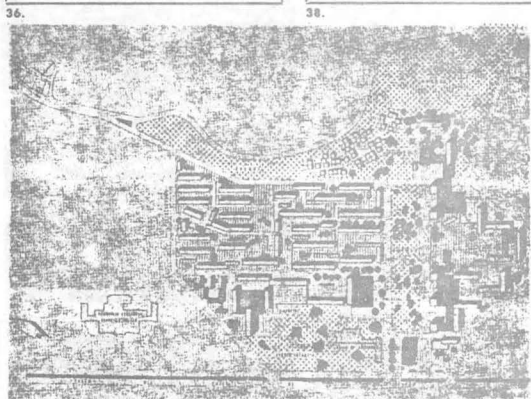
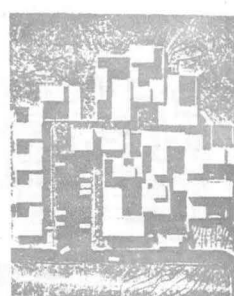
Aparte de la experiencia de los «poblados dirigidos», desvirtuado por su endeble planteamiento económico y su marginalidad urbana, la fórmula generalmente utilizada tras la adquisición de los terrenos es la del planeamiento parcial, de acuerdo con su definición en la Ley del Suelo, la Urbanización de los mismos y su entrega por parcelas a iniciativas diversas para que éstas, fragmentariamente, acometan la realización de la edificación. Y este sistema, la experiencia lo ha demostrado sobradamente, presenta unas tremendas limitaciones para obtener unos resultados que, en el mejor de los casos, sean algo más que mediocres. Si a la urbanización unitaria sucede una realización parcelaria, la pobreza de los resultados es difícil de evitar ante la imposibilidad de la actuación en conjunto.

Ya fue esto señalado hace tiempo por J. E. Donato en relación con las nuevas actuaciones urbanísticas de Barcelona, en los párrafos realmente certeros que a continuación transcribimos: «Se trata en primer lugar de asegurar una cierta continuidad entre la fase de proyecto urbanístico y la de realización de obras, tanto de infraestructura como de edificación. Si las agrupaciones urbanísticas de Madrid tienen como mínimo una mayor calidad formal que las de nuestra ciudad, ello puede en parte deberse a que entre la concepción urbanística y la edificación se ha evitado la ruptura que supone el cambio de arquitecto o de equipo técnico entre ambas. También la apertura del urbanismo y la arquitectura de gestión pública a las mejores y jóvenes generaciones de arquitectos ha supuesto un balance claramente favorable para la capital. Este segundo factor, presente en alguno de nuestros polígonos, ha quedado en ellos desvirtuado por la falta de dirección y coordinación a dos niveles distintos; primeramente, porque en alguno de ellos la construcción de edificios no se ha acometido unitariamente en el tiempo, y las obras que informaban un Plan Parcial se eternizaban de hecho, haciendo difícil sostener la continuidad de criterios urbanísticos y arquitectónicos. Es seguro que el divorcio entre una primera gestión urbanística de tipo público y el sagrado tópico de ceder la edificación consecuente a la iniciativa privada, es el origen de los desastres urbanísticos de nuestros suburbios.

En segundo lugar, ni los particulares ni los mismos organismos promotores o urbanizadores han procurado mantener unos equipos realizadores que, actuando bajo la dirección y coordinación de alguno de nuestros mejores arquitectos, aseguraran si no una alta calidad de la textura urbana resultante, al menos un poco de orden o carácter global para cada una de estas caóticas agrupaciones, que asfixian la ciudad.

La coordinación y el control de calidad han sido sustituidos en ellos por la asignación anárquica de bloques y edificios públicos a distintos técnicos, sin conexión alguna en los resultados. De esta forma se consuma la liquidación de la hipotética unidad del polígono en la fase de Plan Parcial» (12).

La experiencia muestra efectivamente las limitaciones del sistema al pasar del Plan (unitario) a la realización (fragmentada) que no se identifica con las ideas e intenciones de conjunto del Plan, independientemente de las dificultades técnicas que existen para que esas ideas e intenciones deban ser desarrolladas fragmentadamente. Cuanto más unitaria, continua y trabajada sea la concepción del Plan, con aspiración de obtener resultados plásticos y ambientales concretos, mediante la valoración y tratamiento de los espacios y los volúmenes que, en definitiva, son los que permiten obtener un «clima urbano» y una «escenografía», más difícil es la realización fragmentada del Plan, entregada a iniciativas no coincidentes ni en tiempo ni en espacio. Por otra parte, la escala de la iniciativa promotora de la edificación no es conocida, generalmente, en el momento de redactarse el Plan. Todo ello es lo que por razones prácticas ha ido llevando a una concepción un tanto elemental y simplista del Plan Parcial, de forma que pueda ser desarrollado en pequeñas parcelas



36.-Parque de las Avenidas. 37.-Un núcleo de la Playa del Saler. 38.-Urbanización turística en Cala Ratjada. 39.-Plan Parcial del polígono de Montbau. 40.-Poblado de Juan XXIII, Vista.

independientes para iniciativas modestas, ya que en caso de surgir la gran iniciativa nada impediría la agrupación de varias parcelas pequeñas.

Todo esto ha contribuido, sin duda, al auge de la «edificación abierta» y ha llevado a los planes de bloques sueltos, contribuyendo tanto como la estética racionalista y naturalista a la disolución del ambiente urbano. La hipotética unidad del Plan Parcial queda efectivamente atomizada, las actuaciones diversas quedan inconexas, se destruye la noción de continuidad y la ciudad se disgrega en edificaciones independientes que sólo una gran calidad de construcción, de urbanización secundaria, de jardinería y de acabamiento, pueden compensar. Sin fuertes recursos económicos (como los movilizadores, por ejemplo, en el sector de la Avenida del Generalísimo de Madrid) los resultados son casi obligatoriamente malos.

La conclusión que se deriva de este análisis es la necesidad de arbitrar métodos nuevos de realización urbanística al menos por sectores completos. Tal como decíamos anteriormente parece cada vez más insuficiente el mecanismo actualmente utilizado en las actuaciones estatales, de envergadura creciente, para garantizar resultados plenamente satisfactorios y adecuados a un planteamiento actual de las nuevas concepciones urbanísticas. Basta comparar la pobreza formal y la elementalidad funcional obligada de los planes parciales al uso, con las posibilidades de riqueza y complejidad que permiten al proyecto otros sistemas de actuación más coherentes y unitarios de principio a fin, que se están utilizando en otros países. Si hemos de caminar hacia la creación de verdaderas ciudades nuevas concebidas de acuerdo con lo que el futuro exige, no deben asustarnos planteamientos macroestructurales continuos como, por ejemplo, el del Centro Comercial de la nueva ciudad inglesa de Cumbernauld.

Lo que necesitamos son sistemas de financiación y de construcción que permitan también operaciones de mayor ambición y más moderna concepción. ¿Inversiones estatales, como en Inglaterra? ¿Movilización y control de la iniciativa privada con préstamos estatales en régimen de economía mixta como en Francia? Es urgente determinar estas fórmulas perfectamente compatibles, por lo demás, con una anterior política de preparación de suelo y ordenación previa por medio de Planes Parciales de futuros ensanches o de nuevas ciudades. Pero para ello la concepción actual del Plan Parcial debería variar. Hoy es habitual la inclusión, dentro de un mismo documento general denominado Plan Parcial, de una serie de documentos parciales que no es preciso que formen parte del mismo. Nos referimos concretamente al estudio de parcelación y a la ordenación arquitectónica de los volúmenes edificables. El Plan Parcial parece que debería limitarse a establecer una ordenación general de la red viaria principal, de los sectores en que por su distinta utilización se descomponga el territorio y de las alineaciones y rasantes de las vías y de los perímetros que delimitan esos sectores, asignando también unas características volumétricas a cada uno de ellos.

Con esto no estamos proponiendo ningún cambio en la legislación que define el Plan Parcial, sino simplemente una nueva forma de interpretarla, mucho más de acuerdo con lo que puede leerse realmente en el texto de la propia Ley del Suelo, la cual, para sorpresa de muchos, no habla para nada, como decíamos al principio, de incluir en el Plan Parcial los documentos relativos a parcelación y edificación, los cuales pueden pasar así a ser objeto de proyecto independiente como la propia Ley prevé.

La agilidad que esta descomposición proporcionaría a la gestión de preparación de suelo es indudable (bien conocidas son las engorrosas rectificaciones de los Planes a través de sus procesos de tramitación complicadas inútilmente por un exceso de precisión totalmente innecesario), y por otra parte queda abierta la puerta a una organización mucho más libre y más adaptada a las necesidades de la edificación en el momento de su más próxima ejecución, así como una eventual parcelación si ésta fuese imprescindible por motivos de promoción fragmentada.

No se nos oculta que esta nueva forma de entender el Plan Parcial puede encontrar dificultades para abrirse camino, puesto que llevamos ya muchos años de interpretación «arquitectónica» del mismo, y existe un hábito difícil de borrar, de confundir el Plan Parcial con un plano de volúmenes de edificación e incluso con una maqueta.

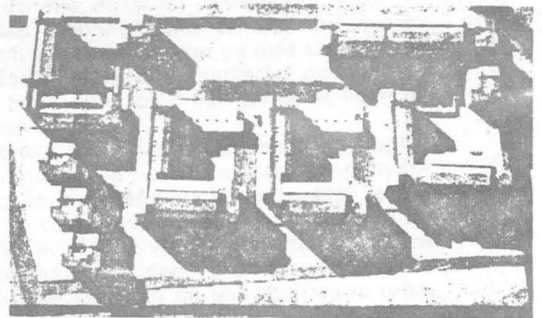
Puntualicemos, para terminar, en relación con el carácter posibilitista y parcialmente indeterminado que hemos recabado anteriormente como exigencia teórica del planeamiento, carácter que podría aparecer tal vez en contradicción con las formas de desarrollo unitario que también estamos preconizando, que tal contradicción es sólo aparente.

Puntualicemos, para terminar, en relación con este carácter posibilitista y parcialmente indeterminado que hemos recabado como exigencia teórica del planeamiento, carácter que podría aparecer tal vez en contradicción con las formas de desarrollo unitario que también estamos preconizando, que tal contradicción es sólo aparente. Una cosa es el plan parcial como documento que avanza la ordenación en forma inductiva, y otra cosa es el desarrollo de ese plan en el momento en que las diversas fases puedan ser acometidas.

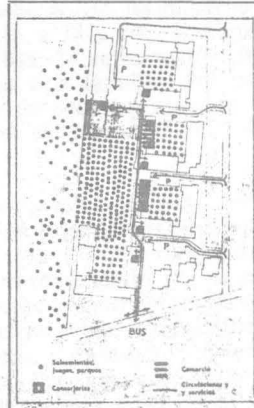
Si el urbanismo español sigue por los caminos en que empieza a plantearse y si se logra establecer una sólida línea de colaboración entre los Municipios y el Estado, los próximos años van a ser decisivos para plantear importantes avances en el planeamiento de núcleos urbanos nuevos.



EVOLUCIÓN DEL PLANEAMIENTO DE NÚCLEOS URBANOS NUEVOS



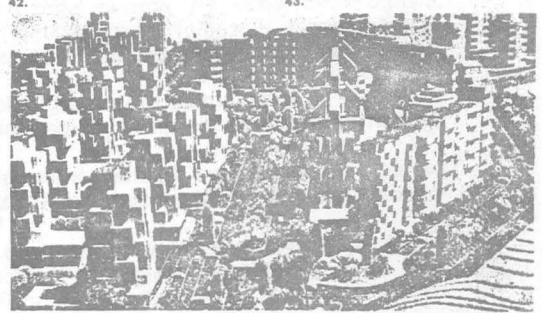
41.



42.



43.



44.

41.-Juan XXIII, Maqueta. 42.-Juan XXIII, Planta. 43.-Cubierta del estudio sobre el Gran San Blas. 44.-Polígono Canalejas, Maqueta.

- (1) P. Bidagor: «Situación General del urbanismo en España, 1939-1964». Revista *Arquitectura*, n.º 62, Madrid, 1964.
- (2) P. Bidagor: «Situación general del urbanismo en España, 1939-1967». Revista de *Derecho Urbanístico*, n.º 4, Madrid, 1967.
- (3) M. Ribas Pica: «La planificación urbanística en España». Revista *Zodiac*, n.º 15, Milán, 1965.
- (4) J. R. Moneo: «Madrid: Los últimos veinticinco años». Revista *Información Comercial Española*, n.º 402, Madrid, 1967.
- (5) J. D. Fullaondo: «La escuela de Madrid». Revista *Arquitectura*, n.º 118, Madrid, 1968.
- (6) P. Pinto: «El patio, un recinto para vivir». Revista *Arquitectura*, n.º 54, Madrid, 1963.
- (7) M. Ribas: Publicación citada.
- (8) M. Gaviria: «La ampliación del barrio de la Concepción». Revista *Arquitectura*, n.º 92, Madrid, 1966.
- (9) J. Cano Lasso: «La Gerencia de urbanización del Ministerio de la Vivienda». Revista *Arquitectura*, n.º 62, 1964, Madrid.
- (10) F. de Terán: «Un ejemplo característico del planeamiento parcial en *Problemas del urbanismo moderno*. Curso 1965-66. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1967.
- (11) P. Bidagor: Conferencia en el Instituto de Estudios de Administración Local. Publicación en la revista *Temas de Arquitectura*, n.º 117, Madrid, 1969.
- (12) J. E. Donato: «Barrios altos de San Andrés». Revista *Cuadernos de Arquitectura*, n.º 60, Barcelona, 1965.